Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

32 623 Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Nr. 145 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 februari 2015

Graag bied ik u middels deze brief de visie van het kabinet op de actuele situatie in Libië, naar aanleiding van uw verzoek.

Meer dan drie jaar na de dood van Moammar al-Qaddafi, waarmee op 20 oktober 2011 de voltooiing van de Libische revolutie werd gemarkeerd, is de situatie in het land fragiel en wordt Libië gedestabiliseerd door verdeeldheid. Met de val van het Qaddafi-regime verdween tevens de gezamenlijke vijand die Libische milities, veelal gebaseerd op stam- of (sub)regionale loyaliteit, had verenigd. Na Qaddafi's dood is het niet gelukt om een effectief centraal overheidsgezag op te bouwen. In het ontstane machtsvacuüm kregen milities, terroristische groepen en smokkelaars van wapens, mensen en drugs volop de kans hun positie te versterken, met toenemende onveiligheid, polarisatie en instabiliteit als gevolg. Een instabiel Libië heeft niet alleen grote negatieve gevolgen voor de landen in de regio, maar evenzeer voor Europa. Daarom verdienen de ontwikkelingen in Libië onze aandacht.

Militaire ontwikkelingen

De centrale staat was onder Qaddafi veertig jaar lang zwak gehouden vanwege Qaddafi's angst dat een sterk centraal gezag hem uit het zadel zou kunnen werpen. Geconfronteerd met een proliferatie van wapens, geplunderd uit de wapenvoorraden van het oude regime, en de vorming van vele nieuwe gewapende groepen, bleek de Libische regering na de revolutie niet in staat om de milities onder controle te krijgen.

Zowel op het strijdtoneel als in politieke zin tekenen zich in Libië twee parallelle structuren af. De hoofdstad Tripoli viel eind juli van het afgelopen jaar in handen van de *Libya Dawn*-coalitie, waarvan de kern bestaat uit milities uit Misrata. Deze samenwerking van milities wordt geassocieerd met de politieke Islam, hoewel voor lang niet alle strijd-

kst-32623-145
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

groepen binnen *Libya Dawn* geldt dat zij deze ideologie aanhangen. *Libya Dawn* heeft grote delen van west-Libië onder controle, waaronder de hoofdstad Tripoli en handelsstad Misrata. In de oostelijke stad Benghazi strijdt *Operation Dignity,* onder leiding van generaal Khalifa Haftar, tegen islamistische gewapende groepen waaronder Ansar al-Sharia, een radicaalislamitische groep die in november door de VN-Veiligheidsraad is aangemerkt als terroristische organisatie. Veel milities zijn loyaal aan een stad of een stam en voor veel van de in Libië strijdende groepen geldt dat het verkrijgen van invloed, naast het verkrijgen van inkomsten uit de staatskas (via olieopbrengsten) of door middel van (illegale) handel, van minstens even groot belang is als de ideologie van de gelegenheidscoalitie waar de groep zich mee associeert.

Politieke ontwikkelingen

Op het politieke vlak leidde toenemende polarisatie tot het ontstaan van twee parlementen en twee regeringen die globaal gekenmerkt kunnen worden als respectievelijk islamistisch (met inbegrip van groeperingen gelieerd aan de Moslim Broederschap) en groepen die zich afzetten tegen de politieke Islam, de zogenoemde «anti-islamisten». Het in juni jl. gekozen *House of Representatives* (HoR) wordt gedomineerd door anti-islamisten. De HoR is uitgeweken naar de oostelijke stad Tobroek, aangezien niet in Tripoli of in Benghazi bijeengekomen kon worden. De door de HoR benoemde regering onder premier Abdullah al-Thinni zetelt in Beida, ook in oost-Libië. Recentelijk werd de structuur van *Operation Dignity* geïntegreerd in wat door de Thinni-regering het «Libische nationale leger» wordt genoemd.

De legitimiteit van het HoR wordt betwist door het in Tripoli gezetelde *General National Congress* (GNC, het oude parlement), dat na de verkiezingen van juni jl. en de overname van Tripoli door *Libya Dawn* door een kleine groep islamistische parlementariërs opnieuw bijeen werd geroepen en een parallelle «regering» heeft aangesteld onder leiding van Omar al-Hassi. Deze heeft inmiddels de meeste ministeries feitelijk onder controle, aangezien deze zich in Tripoli bevinden. De politieke situatie is op 6 november jl. verder gecompliceerd door een oordeel van het Hooggerechtshof waarin een amendement op de Grondwet ongeldig werd verklaard, waarmee het hof de rechtmatigheid van de verkiezingen voor de HoR in twijfel trok. Er zijn sterke aanwijzingen dat dit besluit zou hebben plaatsgevonden zonder het noodzakelijke quorum en onder druk van milities.

Gevolgen voor de regio en Europa

Het afgenomen staatsgezag in grote delen van Libië heeft ook gevolgen voor de regio en Europa. Allereerst is er sprake van een toenemende proliferatie van wapen-, drugs- en mensensmokkel. Libië wordt gezien als het knooppunt in de handelsnetwerken voor wapens, drugs en mensensmokkel tussen West-Afrika en het Midden-Oosten. Wapenstromen leiden via Libië onder meer naar Mali, Soedan, Irak/Syrië en Nigeria, waarbij het zuiden van Libië fungeert als een hub waar wapens vanuit Libië en de regio worden verzameld en verder verhandeld. In grensgebieden in de Sahel-regio en Noord-Afrika zou sprake zijn van steeds nauwere samenwerking tussen (mensen)smokkelaars en terroristische groeperingen. Door het gebrek aan functionerend staatsgezag is het grenstoezicht aan Libische zijde zeer gebrekkig en is samenwerking op het gebied van opsporing van illegale activiteiten onmogelijk.

Dit geldt ook voor het tegengaan van terrorisme. Gebrek aan staatsgezag in Libië geeft terroristische groeperingen, waaronder groepen die zich

loyaal verklaren aan ISIS, en Foreign Fighters de kans om activiteiten te ontplooien in Libië. Alhoewel de dreiging van ISIS in Libië nog niet vergelijkbaar is met het door ISIS uitgeroepen kalifaat in Syrië en Irak, hebben verschillende radicale groepen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten hun loyaliteit verklaard aan het ISIS-kalifaat in Syrië/Irak, waaronder de Islamic Youth Shura Council in Derna, een stad die altijd al een «leverancier» is geweest van Libische Foreign Fighters. Waarschijnlijk werd de aanslag op het Corinthia-hotel in Tripoli op 27 januari uitgevoerd door een aan ISIS-gelieerde organisatie. Begin februari werd bekend dat een andere groep die zich loyaal heeft verklaard aan ISIS enkele overheidsgebouwen en een radiostation had overgenomen in Sirte. Een ISIS-gelieerde groep eiste ook de onthoofding van Koptische christenen op. Dit leidde tot vergeldingsbombardementen van de Egyptische luchtmacht op Derna en van de Libische luchtmacht op onder meer Sirte. De groepen in Tripoli, Derna en Sirte lijken in eerste instantie lokaal te zijn ontstaan. Het is nog onduidelijk of en in welke mate er sprake is van operationele samenwerking tussen deze groepen en ISIS in Syrië/Irak. Ook in het zuiden van Libië kunnen strijders van gewapende groepen gebruik maken van het gebrek aan staatscontrole en poreuze grenzen om tussen conflictgebieden te reizen, waaronder Mali en Soedan. De Franse militaire operatie Barkhane is in de Sahel-regio actief en is erop gericht om de dreiging in deze gebieden tegen te gaan, onder meer vanuit een basis in het noorden van Niger. Deze ontwikkelingen worden nauwgezet gevolgd.

Tot slot is Libië het belangrijkste transitland voor migranten die naar Europa trekken en blijft deze stroom door de politieke instabiliteit in Libië en de regio in omvang groot. Deze toestroom van migranten zet grote druk op de opvangcapaciteit in Europa. Circa 85 procent van de migranten die in Italië via de Middellandse Zee aankomen hebben Libië als vertrekpunt. In 2014 betrof dit ruim 170.000 personen. Het gaat hierbij ten dele om Libiërs, maar vooral ook om Syriërs, Eritreërs, Irakezen en Palestijnen die hun land ontvlucht zijn vanwege politieke onderdrukking of conflict. Daarnaast proberen economische migranten via Libië naar Europa te komen. De meedogenloze werkwijze van mensensmokkelaars leidt er bijvoorbeeld toe dat mensen op bootjes worden gezet die niet zijn toegerust voor de overtocht vanuit Libië naar Europa, met groot menselijk drama tot gevolg. Volgens een verklaring van de VN-vluchtelingenorganisatie zijn alleen al tussen 7 en 10 februari jl. mogelijk meer dan 300 mensen verdronken nadat zij in vier rubberen bootjes probeerden de Middellandse Zee over te steken.

Indicaties van een proxy-oorlog

Sinds de zomer van 2014 werden door de verschillende milities pogingen ondernomen om controle over gebied te consolideren of uit te breiden. *Operation Dignity* kreeg grote delen van Benghazi onder controle, maar bleek niet in staat tot een serieus offensief richting Tripoli. Andersom kon de *Libya Dawn*-coalitie zijn controle niet significant uitbreiden. Geen van de partijen was in staat deze patstelling te doorbreken. Er zijn indicaties dat Egypte en de VAE actief steun hebben verleend aan *Operation Dignity,* terwijl Turkije en Qatar, en in een eerdere fase van het conflict ook Soedan, steun zouden geven aan *Libya Dawn.* Deze steun volgt de ideologische lijnen van landen die de Moslimbroederschap al dan niet steunen. Voorkomen moet worden dat regionale actoren hun steun aan de partijen gaan opvoeren en dat Libië verder wordt meegezogen in deze ideologische tweestrijd, die op dit moment ook in andere delen van het Midden-Oosten wordt uitgevochten. Het kabinet acht het van groot belang dat regionale actoren zich scharen achter de dialoog en afzien van steun aan Libische partijen en verwelkomt verklaringen van deze strekking door zowel deze landen als de Arabische Liga en de Afrikaanse Unie. Deze

boodschap wordt door de internationale gemeenschap consequent afgegeven in gesprekken met de betreffende landen.

Indien de onderhandelingen over een politiek akkoord niet slagen, blijft Libië mogelijk de komende jaren in een situatie van anarchie en geweld, waarbij verschillende milities controle uitoefenen over delen van het land. Buiten de grote steden zijn er grote delen van Libië waar staatsgezag zich niet of nauwelijks laat gelden of wordt gerespecteerd. De inwoners van Libië zijn hiervan het grootste slachtoffer. Alleen al in Benghazi vielen in oktober/november gedurende zes weken circa 400 doden. In toenemende mate zijn mensenrechtenverdedigers en journalisten doelwit van geweld. Tragische voorbeelden zijn de moorden op de bekende vrouwenrechtenverdedigster Salwa Bugaighis in juni en tieneractivisten Tawfik Ben Saud en Sami Elkawafi in september. Nederland vraagt aandacht voor het belang van accountability voor mensenrechtenschendingen, onder meer in het verband van de VN-Mensenrechtenraad.

Inzet internationale gemeenschap

Het kabinet is van mening dat het van cruciaal belang is dat de internationale pogingen om tot een politiek akkoord te komen ondersteund blijven worden. Dit biedt de enige kans om de patstelling in Libië tussen *Libya Dawn*, *Operation Dignity* en anderen te doorbreken. Gedurende januari zijn enkele positieve stappen gezet richting het bereiken van een politiek akkoord over een Libische eenheidsregering. Er vonden twee gespreksrondes plaats in Genève, waaraan zowel vertegenwoordigers van de HoR als verschillende lokale bestuurders en militaire leiders vanuit het *Libya Dawn*-kamp deelnamen. De constructieve start van deze dialoog toont de bereidheid van gematigde stemmen binnen de twee coalities om tot een akkoord te komen. De GNC was in eerste instantie afwezig, maar sloot zich in februari aan bij de derde gespreksronde in Ghadames. Desondanks gaan de gevechten in Libië voorlopig door. Als onderdeel van de dialoog wordt gesproken over een staakt-het-vuren, samen met andere vertrouwenwekkende maatregelen, zoals het heropenen van de vliegvelden, de havens en de olie-installaties. Over de voortgang van de politieke dialoog is u in de Geannoteerde Agenda voor de Raad Buitenlandse Zaken van 9 februari 2015 al eerder informatie toegekomen (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1454).

Na het nieuws medio februari over de onthoofding van Koptische christenen in Sirte riepen enkele landen, in het bijzonder Egypte, op tot internationaal militair ingrijpen om ISIS in Libië te bestrijden. Dit voedt de discussie of er in VN-verband (militaire) actie moet worden ondernomen. In de ogen van het kabinet zijn daarbij een aantal zaken van belang. Er moet sprake zijn van een rechtsgrondslag op basis van internationaal recht, en een eventuele interventie zou, zoals altijd, onderdeel moeten uitmaken van een bredere politieke strategie. In de visie van het kabinet kan de voedingsbodem voor ISIS uiteindelijk slechts weggenomen worden als de Libiërs hun onderlinge strijd staken en zich gezamenlijk richten op het bestrijden van terrorisme. Op korte termijn is het cruciaal dat er nog meer druk wordt gezet op de onderhandelingen om te komen tot een eenheidsregering, die kan optreden als partner voor de internationale gemeenschap. Het ligt voor de hand dat er na het sluiten van een duurzaam akkoord wordt gekeken naar een rol voor de internationale gemeenschap, al dan niet in de vorm van een VN-vredesmissie ter ondersteuning van zo'n akkoord en de vervolgstappen.

Overeenkomstig het Nederlandse standpunt is in de VN-Veiligheidsraad op 18/2 opnieuw steun uitgesproken voor het politieke proces. Er was onvoldoende steun voor het voorstel om militaire maatregelen te treffen.

Ook gedurende de laatste RBZ spraken de lidstaten hun steun uit voor de politieke dialoog onder begeleiding van VN-gezant León. Ter ondersteuning van de politieke dialoog kondigde de EU aan klaar te staan voor het implementeren van sancties tegen personen of entiteiten in Libië die bijdragen aan instabiliteit of het politieke proces ondermijnen, op basis van VN-Veiligheidsraadsresolutie 2174. Nederland pleitte er in de Raad voor om naast de *stick* van sancties ook klaar te staan om Libië steun aan te bieden (*carrot*), om Libische partijen ertoe aan te zetten bij te dragen aan een politieke oplossing en de noodzakelijke langetermijn opbouw van de Libische staat. In dat kader sprak de EU bereidheid uit om de vertrouwenwekkende maatregelen, waarover tijdens de door de VN begeleide dialoog wordt gesproken, te steunen. Ook stelde de EU steun in het vooruitzicht op het terrein van de rechtsstaat, hervorming van de veiligheidssector (SSR), migratie en economische samenwerking. Voor de wederopbouw van een land als Libië is een uitgebreid instrumentarium nodig. Ook de EU moet klaar staan om op de lange termijn de Libische transitie te ondersteunen. Het kabinet staat klaar om hieraan bij te dragen. Het ligt voor de hand om hierbij in te zetten op de bestaande prioriteitsthema's waarop Nederland een bewezen toegevoegde waarde heeft. Het gaat hierbij om activiteiten die een EU-aanpak kunnen ondersteunen en aanvullen.

Naast de inzet in Libië zelf moet de internationale gemeenschap op korte termijn inzetten op het voorkomen van destabilisatie van buurlanden door negatieve gevolgen van de Libië-crisis. De economieën van zowel Tunesië als Egypte lijden onder het conflict in Libië, onder meer vanwege verminderde handelsstromen en de terugkeer van de Egyptische diaspora, waarmee *remittances* stoppen en voor wie in Egypte geen banen zijn. Nederland steunt ook het initiatief om in EU-verband een Sahel-strategie op te stellen. Door het gebrek aan grenstoezicht en staatsbestuur in grote delen van zowel de Sahel als in Libië is tussen deze gebieden een corridor ontstaan die door zowel smokkelaars als strijders gebruikt wordt. Voor deze regionale problematiek is een alomvattende en geïntegreerde benadering vereist.

Aanpak van migratie

Het kabinet staat voor een geïntegreerde en gebalanceerde benadering van migratievraagstukken. Nederland richt zich derhalve niet alleen op de opvang van asielzoekers of het verlenen van humanitaire hulp aan vluchtelingen, maar ook op de aanpak van de grondoorzaken («root causes») van gedwongen migratie. Daarom kan deze problematiek niet los worden gezien van de algehele politieke, economische en veiligheidscontext in de MENA-regio en sub-Sahara Afrika. Een groot aantal verschillende terreinen van buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking dragen bij aan de aanpak van de grondoorzaken van irreguliere migratie, zoals beleid gericht op verbetering van de mensenrechtensituatie, armoedebestrijding, conflictpreventie, vredesopbouw, voedselzekerheid en het creëren van werkgelegenheid door private sector ontwikkeling en economische diplomatie. Door mensen een goede toekomst in eigen land te bieden, is migratie niet langer een noodzaak.

Voor Libië geldt dat een politieke oplossing een basisvoorwaarde is voor een effectieve aanpak om illegale migratie tegen te gaan. Zolang geen sprake is van effectief centraal staatsgezag zijn de mogelijkheden voor het voorkomen van irreguliere migratie vanuit Libië naar Europa beperkt. Het kabinet neemt de migratieproblematiek in Libië zeer serieus en droeg om die reden bij aan de *EU Border Assistance Mission for Libya* (EUBAM Libië). Deze missie kan op dit moment vanwege de politieke en veiligheidssituatie echter niet functioneren. Zodra er weer een nuttige en

duurzame rol voor EUBAM Libië mogelijk is, zal het kabinet overwegen om opnieuw een passende bijdrage te leveren. Aan de eigen grenzen heeft de EU Frontex-operatie Triton ingesteld in de Middellandse Zee. Deze operatie richt zich, conform het mandaat van Frontex, primair op grensbewaking en bestrijding van illegale migratie. Nederland levert zowel een personele als een materiele bijdrage aan Triton. Frontex-operaties en het Europese surveillance systeem (Eurosur) zorgen er ook voor dat er beter zicht komt op illegale migratiestromen en mensen-smokkel. Hierdoor wordt de veiligheid op zee verbeterd. De internationale verplichtingen ten aanzien van *search and rescue* op zee blijven ook tijdens een Frontex-operatie gehandhaafd. Bij noodsituaties kunnen schepen en/of vliegtuigen van de Frontex-operatie door nationale reddingsautoriteiten gevraagd worden om hulp te verlenen.

Nederlandse inzet

De Nederlandse ambassadeur in Libië is sinds augustus tijdelijk gestationeerd in Tunis en onderhoudt daar contact met het team van VN-gezant León, de EU-delegatie en vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap, de Libische regering en (Libisch) maatschappelijk middenveld. De huidige Nederlandse steun draagt bij aan de opbouw en het behoud van essentiële instituties voor Libië op het gebied van lokaal bestuur, de nationale verkiezingsautoriteit en de nieuwe Grondwet; en capaciteitsversterking van het maatschappelijk middenveld, met nadruk op vrouwenemancipatie. De huidige veiligheidssituatie in Libië beperkt de mogelijkheden van partnerorganisaties om in het land zelf te opereren. Zo zijn Nederlandse projecten op het gebied van justitiële inrichtingen en het opruimen van niet-ontplofte explosieven helaas voorlopig stilgezet vanwege de veiligheidssituatie.

Nederland zal de komende periode verder onderzoeken waar het de EU- en VN-aanpak kan ondersteunen. Hierbij wordt gekeken naar verschillende thema's, waarbij het kabinet voorlopig denkt aan *transitional justice*, het scheppen van voorwaarden voor *Security Sector Reform* (SSR), het in kaart brengen van de illegale wapenhandel, de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit en capaciteitsopbouw op het gebied van migratiemanagement. Het kabinet bekijkt de problematiek vanuit een regionaal perspectief en zoekt hierbij naar aansluiting bij activiteiten op deze gebieden in de MENA- en Sahel-regio.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders